



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 4 9 / 2 0 1 9

(Sección 1ª)

La Laguna, a 24 de junio de 2019.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Haría en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 206/2019 ID)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Haría, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. La cuantía reclamada, al ser superior a 6.000 €, determina la preceptividad del dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), habiendo sido remitida por el Alcalde del mencionado Ayuntamiento, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC, en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. La reclamante ostenta legitimación activa en el procedimiento incoado pues ha sufrido daños físicos derivados, presuntamente, del funcionamiento de la Administración, en concreto del servicio público viario, teniendo por tanto la condición de interesada en el procedimiento.

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

4. El procedimiento se inició con la presentación del escrito de reclamación el 28 de junio de 2017, en relación a un daño soportado el día 19 de marzo de 2017. Por tanto dentro del plazo de un año desde que se produjo el hecho lesivo, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP.

El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la persona de la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 91 LPACAP.

5. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada es de aplicación tanto la citada Ley 39/2015, como, específicamente, el art. 54 LRBRL, así como el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias, no derivándose el daño producido de un acuerdo plenario.

6. Por último, como repetidamente ha razonado este Consejo (ver por todos el DCC 99/2017), que la Administración mantenga una relación contractual con una compañía de seguros no significa que ésta sea interesada en el procedimiento, puesto que la Administración responde directamente a los administrados de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que la Administración considere pertinentes.

## II

1. La interesada basa su reclamación, sucintamente, en que el día 19 de marzo de 2017, sobre las 14:30 horas de la tarde, mientras caminaba por la calle (...), en el término municipal de Haría, según su primera versión, sufrió una caída debido al mal estado del pavimento cayendo al suelo y sufriendo diversas lesiones, siendo asistida por el Servicio de Urgencias del Hospital Doctor José Molina Orosa, diagnosticándosele fractura de 1/3 dista de radio derecho, por el que ha sido tratada oportunamente.

Se aportan informes médicos, diligencia de comparecencia ante la Policía Local de Haría, así como fotografías del lugar donde se produjo la caída.

2. En cuanto a la tramitación del procedimiento, constan los siguientes trámites:

- Con fecha 5 de junio de 2107, se requiere de la interesada subsanación de la solicitud presentada. Por lo que la misma atiende oportunamente dicho requerimiento, solicitando a su vez (mediante escrito presentado el 8 de junio) que se practique la testifical propuesta.

- Con fecha 5 de julio de 2017, mediante Decreto nº 606/2018 de Alcaldía, se resuelve admitir a trámite la solicitud presentada por la interesada.

- El Órgano instructor recaba el informe técnico preceptivo del servicio presuntamente causante del daño, que considera la existencia de relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento deficiente del servicio.

- En fecha 26 de septiembre de 2018, se concede el preceptivo trámite de vista y audiencia del expediente a la interesada. Por lo que en fecha 19 de octubre de 2018, la afectada presenta escrito de alegaciones, entre otras, valora los daños producidos con la cantidad que asciende a 8.150 euros.

- Finalmente se emite la Propuesta de Resolución de carácter desestimatorio, que fue objeto de Dictamen 592/2018 de 20 de diciembre, mediante el que consideramos retrotraer el procedimiento a efectos de que se acordara la apertura del periodo probatorio para que identificara correctamente a la persona propuesta como testigo, en su caso, y se le realizara el interrogatorio correspondiente, lo que se produce con fecha 28 de febrero de 2019.

- Practicado el trámite de audiencia, la interesada presentó escrito con fecha 24 de abril del presente año, de alegaciones.

- Finalmente, se ha emitido nueva Propuesta de Resolución, de carácter desestimatorio.

### III

1. En el presente supuesto, en la PR se desestima la reclamación planteada por la interesada porque entiende que no existe relación causal entre el funcionamiento del servicio público y la lesión alegada, respondiendo a cada una de las alegaciones presentadas por la reclamante.

2. En cuanto a la valoración sobre la posible existencia del nexo causal en el supuesto planteado debemos considerar previamente todas las circunstancias implicadas en el accidente alegado.

Debemos reseñar, como acertadamente establece la PR, las diferentes versiones que figuran en el expediente acerca del modo de producción del accidente. Así, en la reclamación inicial presentada el 28 de junio de 2017, la reclamante señala que se produjo el accidente mientras paseaba, sufriendo una caída por el mal estado del asfalto de la calle (...). En la comparecencia realizada ante la policía local, de fecha

22 de marzo, y que aporta con la reclamación, se reseña que el daño se produjo cuando caminaba por la calle, sin darse cuenta pisó en un agujero que se encuentra en la vía.

En escrito presentado en el trámite de audiencia, el 19 de octubre de 2018, la reclamante da a entender que había parado su vehículo, reseñando que en todo el pueblo no existen zonas o márgenes suficientes para poder parar o estacionar un vehículo y a que la falta de márgenes en las calles del pueblo obliga a los vecinos a parar sus vehículos en zonas inapropiadas, mencionando los arts. 48 y 49 de la Ordenanza de Tráfico, Aparcamiento, Circulación y Seguridad del Ayuntamiento de Haría, relativo a las paradas.

Sin embargo, en las alegaciones realizadas tras la subsanación requerida por este Consejo Consultivo, la reclamante reseña que el día de los hechos ella acababa de aparcar -no parar- su coche a la altura de la primera casa que se encuentra a mano derecha, y que junto al muro había más vehículos estacionados, lo que le obligó a bordear los coches ya que se dirigía a otra calle.

Por su lado, la testigo, madre de la reclamante, señala que la afectada se cayó cuando «se fue a bajar del coche puso el pie y se cayó dando un golpe con la muñeca en el suelo», lo que no coincide con lo manifestado por la reclamante.

El modo de producción de los hechos, a entender de este Consejo, tiene relevancia, puesto que no es igual que el hecho se produjera en caso de haber parado o estacionado, que si la interesada deambulaba por el lugar, siendo exigibles conductas distintas a tenor de lo establecido tanto en la Ordenanza municipal como en el RGC, y por tanto, distinto el análisis de si ha existido actuar negligente de la propia interesada, no quedando claro ni el lugar exacto, ni tampoco el modo de producción del accidente puesto que existe una clara contradicción en las versiones mantenidas por la reclamante y por la testigo. Por tanto, no se ha probado, tan siquiera, el modo de producción del siniestro, y tampoco, la causa del mismo.

3. Por lo demás, como se ha referido, la interesada realizó comparecencia ante la Policía local en la que describe los hechos acontecidos. Sin embargo, se desprende de la misma que la citada Autoridad local no presencié los hechos manifestados. Además, constan en el expediente los informes médicos aportados por la reclamante en su escrito inicial, que confirman la lesión sufrida siendo propia de una caída como la alegada y fotografías del lugar, en que se observa, luego corroborado por el informe técnico del servicio, que el lugar en que sucedieron los hechos es una calle

de doble sentido, accediendo según parece, a la vía por el lado derecho que se corresponde con la zona de acceso.

En las fotografías aportada se visualiza, aproximadamente en el centro de la calle, una zona de diferente color que parece corresponderse con el socavón o zanja que se alega existente y que fue causante de la caída, de gran dimensión y fácil de visualizar a la hora en la que el accidente aconteció, sobre las 14.30 horas según relata la interesada.

El técnico que emite informe que obra en el expediente hace referencia a que en la zona del accidente dispone de alumbrado público, aunque en la zona del accidente es escaso, algo que es irrelevante dada la hora en que se produjo el suceso.

Por lo demás, del reportaje fotográfico aportado al expediente se observa que tanto la calle como el socavón en cuestión han sido reparados por el Servicio implicado, y que no existe en la calzada acera o zona destinada al paso de peatones lo que obliga a estos a caminar por el asfalto, pero no a la altura en que el desperfecto se situaba, más próximo al centro de la vía que a los laterales, como habría sido más adecuado.

## IV

1. Este Consejo Consultivo ha señalado, de manera reiterada que para que exista la obligación de indemnizar por parte de la Administración es necesario no sólo que el daño alegado sea causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público sin que sea suficiente que la reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso; es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad según se deriva del art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Igualmente, y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 27.11.1985, 9.6.1986, 22.9.1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997, 21 de septiembre de 1998, entre otras) se ha reiterado que es a la reclamante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión, así como del

sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración (por todos, Dictamen número 210/2019, de 6 de junio).

2. El art. 49 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, la peatón debió transitar, a falta de zona peatonal, por otro lugar dado que «cuando ésta no exista o no sea practicable, en cuyo caso podrá hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, en los términos que reglamentariamente se determine». Por su parte, establece en el art. 121 Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre (vigente en el momento del accidente, al no haberse dictado el Real Decreto 1514/2018, de 28 de diciembre, por el que se modifica aquél), relativo a la circulación por zonas peatonales, como excepciones: «1. Los peatones están obligados a transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable; en tal caso, podrán hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, de acuerdo con las normas que se determinan en este capítulo (artículo 49.1 del texto articulado)».

En cuanto a la parada y el estacionamiento, el art. 39 del mismo texto legal, señala que:

«1. La parada o el estacionamiento de un vehículo en vías interurbanas debe efectuarse siempre fuera de la calzada, en el lado derecho de la misma y dejando libre, cuando exista, la parte transitable del arcén.

2. Cuando en vías urbanas tenga que realizarse en la calzada o en el arcén se situará el vehículo lo más cerca posible de su borde derecho, salvo en las vías de único sentido, en las que se podrá situar también en el lado izquierdo.

3. La parada y el estacionamiento deben efectuarse de tal manera que el vehículo no obstaculice la circulación ni constituya un riesgo para el resto de los usuarios de la vía, cuidando especialmente la colocación del mismo y evitando que pueda ponerse en movimiento en ausencia del conductor, de acuerdo con las normas que reglamentariamente se establezcan.

En vías urbanas se permite la parada o el estacionamiento de las grúas de auxilio en carretera por el tiempo indispensable para efectuar la retirada de los vehículos averiados o accidentados, siempre que no se cree un nuevo peligro, ni se cause obstáculo a la circulación.

4. El régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se regulará por ordenanza municipal, pudiendo adoptarse las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico, entre ellas, limitaciones horarias de duración del estacionamiento, así como las medidas correctoras precisas, incluida la retirada del vehículo o su inmovilización cuando no

disponga de título que autorice el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o exceda del tiempo autorizado hasta que se logre la identificación del conductor».

Por su parte, el art. 52, q) de la Ordenanza municipal de Haría, prohíbe expresamente la parada cuando la distancia entre el vehículo y el borde opuesto de la calzada o una marca longitudinal sobre la misma que indique prohibición de atravesarla sea inferior a los tres metros o, en su caso, cuando no permita el paso de otros vehículos; y en su letra o), que prohíbe expresamente la parada en la calzada salvo que esté expresamente autorizado.

3. Como reiteradamente ha señalado este Consejo Consultivo, entre otros en el Dictamen 208/2019, de 6 de junio:

«La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo afirma reiteradamente que si la caída se produjo a causa de que el demandante tropezó, pisó o no advirtió un obstáculo visible, el propietario o explotador del inmueble no responde por los daños que haya sufrido el perjudicado porque no hay nexo causal entre estos y el obstáculo, puesto que la causa determinante de la caída es la distracción del reclamante. Así, en la STS n.º 385/2011, de 31 de mayo, se dice:

«no puede apreciarse responsabilidad en los casos en los cuales la caída se debe a la distracción del perjudicado o se explica en el marco de los riesgos generales de la vida por tratarse de un obstáculo que se encuentra dentro de la normalidad o tiene carácter previsible para la víctima. Así, SSTS 28 de abril de 1997, 14 de noviembre de 1997, 30 de marzo de 2006 (caída en restaurante de un cliente que cayó al suelo cuando se dirigía a los aseos por escalón que debía ser conocido por la víctima); 6 de junio de 2002, 13 de marzo de 2002, 26 de julio de 2001, 17 de mayo de 2001, 7 de mayo de 2001 (caídas sin prueba de la culpa o negligencia de los respectivos demandados); 6 de febrero de 2003, 16 de febrero de 2003, 12 de febrero de 2003, 10 de diciembre de 2002 (caídas en la escalera de un centro comercial, en las escaleras de un hotel, en el terreno anejo a una obra y en una discoteca, respectivamente); 17 de junio de 2003 (daño en la mano por la puerta giratoria de un hotel que no podía calificarse de elemento agravatorio del riesgo); 2 de marzo de 2006 (caída de una persona que tropezó con una manguera de los servicios municipales de limpieza que no suponía un riesgo extraordinario y era manejada por operarios con prendas identificables), 31 de octubre de 2006 (caída en exposición de muebles por tropiezo con escalón de separación de nivel perfectamente visible) y 29 de noviembre de 2006 (caída en un bar); 22 de febrero de 2007 (caída en un mercado por hallarse el suelo mojado por agua de lluvia) y de 30 de mayo de 2007 (caída a la salida de un supermercado); 11 de diciembre de 2009 (caída de un ciclista en el desarrollo de una carrera por causa de la gravilla existente en la bajada de un puerto)».

En el mismo sentido se pronuncian las SSTS 378/1997, de 28 de abril, 587/2002, de 6 de junio, 194/2006, de 2 de marzo, y 1100/2006, de 31 de octubre.

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, lógicamente, sigue el mismo criterio. Así, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunciaba sobre la desestimación por el Tribunal a quo de una reclamación de indemnización de daños personales a consecuencia de una caída en una infraestructura pública, se señaló que «la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas en aseguradores universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro Ordenamiento jurídico». Y ello porque, como se había considerado anteriormente en un supuesto igual de reclamación por lesiones personales a consecuencia de una caída en una obra pública «aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla» (STS de 13 de noviembre de 1997). Este criterio se reitera entre otras muchas Sentencias en las SSTS de 13 de septiembre de 2002 y de 30 de septiembre de 2003, mereciendo ser destacada la Sentencia, de 13 de abril de 1999 que confirma la Sentencia del Tribunal a quo desestimatoria de una reclamación por lesiones personales «como consecuencia de haber caído al tropezar con un escalón existente en el centro de la calle».

4. Con todo, se considera que en el presente caso, no existe responsabilidad de la Administración local. Y es que si bien está acreditada la realidad de las lesiones y la existencia de desperfectos en la vía, no ocurre lo mismo con el modo de producción del suceso, ni con el nexo de causalidad entre los daños y la caída de la reclamante, que se rompió al haber incumplido aquélla el deber de diligencia exigible tanto al circular por zonas donde no haya zona de peatones o no sea posible circular por ella, así como por estacionar o parar en lugar no permitido en un lugar



que perfectamente conocía y transitaba -cerca de la vivienda de su madre- y suceder, además, a plena luz del día con perfecta visibilidad siendo el desperfecto existente en la vía en el momento en el que accedió a la calle perfectamente detectable, dado que además, se sitúa casi en la mitad de la vía, por lo que tendría que haber adoptado una mayor precaución en el instante en que descendió del vehículo, si se trató de una parada, o se desplazó desde el mismo, transitando por la calle, si había estacionado.

Por todo lo expuesto, la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho, pues, se considera que el funcionamiento del servicio no ha sido deficiente.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución se considera conforme a Derecho, en los términos razonados en el presente Dictamen.